Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

34 300 XV Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2016

Nr. 8 **BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 oktober 2015

Met deze brief ontvangt u enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2016 (hoofdstuk XV) van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).[1] De begroting omvat € 31.767 miljoen aan uitgaven en € 1.724 miljoen aan ontvangsten. Het SZA-kader bevat zowel uitgaven van regelingen die begrotingsgefinancierd zijn, als uitgaven van regelingen die premiegefinancierd zijn. Het totale SZA-kader bedraagt in 2016 € 77,5 miljard. Hiervan is € 31,8 miljard in de begroting van het Ministerie van SZW opgenomen en is € 13,1 miljard rijksbijdragen aan de premiefondsen.

Een goede begroting legt de basis voor een goede verantwoording. In deze brief legt de Algemene Rekenkamer de verbinding tussen enerzijds de conclusies en aanbevelingen uit het verantwoordingsonderzoek over 2014 en ander onderzoek, en anderzijds de ontwerpbegroting 2016 van de Minister van SZW. We geven enkele aandachtspunten mee die relevant kunnen zijn voor de begrotingsbehandeling dit najaar. Bij de ontwerpbegroting 2016 van het Ministerie van SZW vragen we aandacht voor de volgende punten:

1. Minister geeft nog onvoldoende duidelijkheid over rol en verantwoordelijkheden.
2. Garantiebanen: monitoring realisatie belangrijk wegens voorbeeldfunctie rijksoverheid.
3. Meer bekend over inning boetes Fraudewet.
4. Gedragseffecten door Fraudewet achteraf niet financieel kwantificeerbaar.

We sluiten de brief af met een overzicht van nog te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer en een verwijzing naar de opvolging van onze aanbevelingen door de bewindspersonen van SZW.

[1] Een afschrift van deze brief sturen we tevens naar de voorzitter van de Eerste Kamer, de Minister van SZW en de Minister-President.

kst-34300-XV-8
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

1 Minister geeft nog onvoldoende duidelijkheid over rol en verantwoordelijkheden

De rol, taak en bevoegdheid van de Minister van SZW zijn niet alleen veranderd door de decentralisatie van het arbeidsmarktbeleid naar de gemeenten (Participatiewet) per 1 januari 2015 maar ook door eerdere stelselwijzigingen op het terrein van SZW. In ons rapport *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2014 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV)* benoemen we deze verandering. We hebben de Minister in het rapport dan ook uitgenodigd om de consequenties hiervan nader te expliciteren. Hij heeft dat toegezegd. Wij hebben daarbij gevraagd om zijn bevoegdheid en daarmee ook zijn hieraan verbonden verantwoordelijkheid helder te markeren. Op deze wijze blijkt welke taken hij hierbij zelf heeft (dan wel de uitvoeringsorganisaties en inspecties) en welke taken medeoverheden of maatschappelijke partijen hebben. En waarover en in welke gremia dan dienovereenkomstig verantwoording wordt afgelegd.

In onze ogen legt de Minister in de ontwerpbegroting 2016 nog onvoldoende expliciet uit hoe zijn bevoegdheden, rol en taak zijn veranderd. Net als in de begroting 2015 noemt de Minister in de huidige begroting zichzelf ook verantwoordelijk voor «de vormgeving, het onderhoud en de werking van het stelsel van wet- en regelgeving». Ook stelt hij dat hij verantwoordelijk is voor «het houden van systeemtoezicht». Hij geeft daarbij het volgende aan: «Het Rijk verschaft gemeenten middelen voor de uitvoering en geeft de wet- en regelgeving vorm waarbinnen deze uitvoering plaatsvindt.»

Dit roept naar onze mening nog altijd vragen op die relevant zijn bij de latere verantwoording van beleid en geld, aangezien de ministeriële verantwoordelijkheid het spiegelbeeld is van de ministeriële bevoegdheid. Wij blijven van mening dat nu onvoldoende expliciet is gemaakt wat de relatie is tussen wettelijke taken en bevoegdheden enerzijds en beoogde maatschappelijke doelen in 2016 en later anderzijds. Waar kan de Minister op worden aangesproken? En waarop niet? Welke informatie hoort daarbij? Waar eindigt de bevoegdheid en verantwoordelijkheid van de Minister en waar begint bijvoorbeeld op het terrein van arbeidsmarktbeleid en werkgelegenheid het werk van de gemeente? Waar ligt dus de democratische verantwoording bij een college van B en W richting de gemeenteraad, en waar bij de Minister richting de Staten-Generaal? Immers, het formuleren van wetten en regels is de taak van de Minister, maar tussen die taak en de maatschappelijke uitkomsten die beïnvloed worden door keuzes in de uitvoering van gemeenten zit geen directe lijn. De Minister kan toch niet «verantwoordelijk» zijn voor de resultaten van alle keuzes van alle gemeenten? Wel kan de Minister inzicht bieden in de landelijke trends en vervolgens analyseren wat de relatie is met zijn taak en bevoegdheid aangaande het systeem, de wetten en het toezicht op naleving ervan. We komen hier in ons verantwoordingsonderzoek over 2015 nog uitgebreid op terug.

2 Garantiebanen: monitoring realisatie belangrijk wegens voorbeeldfunctie rijksoverheid

De Wet banenafspraak en quotum arbeidsbeperkten (Wet BQA) heeft tot doel het creëren van extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking. De Minister van SZW licht in zijn ontwerpbegroting 2016 toe dat hij overleg voert met maatschappelijke partijen, zodat de markt en de overheidssector de extra banen kunnen realiseren. In de begroting worden de streefwaarden voor de sector overheid in totaal vermeld. Dat

totaalcijfer is meer dan alleen de streefwaarden voor de rijksdienst, want de rijksdienst is slechts een onderdeel van de overheid.
In de ontwerpbegroting van de Minister van SZW wordt niet vermeld hoe de rijksdienst het aantal afgesproken extra banen wil realiseren. De Minister voor Wonen en Rijksdienst (WenR) geeft deze streefwaarden wèl in zijn begroting, maar hij geeft daarbij niet aan hoe hij dit prestatiedoel wil realiseren en met welke middelen. De gezamenlijke overheidssectoren zijn individueel en gezamenlijk verantwoordelijk voor het behalen van de banenafspraak. Dit betekent dat voor de rijksdienst de Minister voor WenR tot taak heeft de streefwaarden te halen die gelden voor zijn sector. En zo heeft bijvoorbeeld de Minister van Defensie tot taak de banen bij Defensie te realiseren.

In het Sociaal Akkoord 2013 hebben het kabinet en sociale partners afgesproken dat werkgevers uiterlijk in 2026 125.000 extra banen hebben gecreëerd voor mensen met een arbeidsbeperking; 100.000 in de marktsector en 25.000 in de overheidssector. In de brief *Resultaten eerste tussentijdse meting banenafspraak* [2] is het aantal door werkgevers gecreëerde banen voor arbeidsbeperkten per 1 januari 2015 aangegeven. De werkgevers bij de overheid, die eind 2015 3.000 extra banen moeten hebben gerealiseerd, hebben 1.508 extra banen gecreëerd en zijn dus halverwege de taakstelling. De marktsector moet eind 2015 6.000 extra banen hebben gerealiseerd. De marktsector heeft 9.224 extra banen gerealiseerd en loopt daarmee voor op schema. Er is geen informatie over de realisatie en verdeling van extra banen over de rijksdienst. Deze monitor biedt daarom nog weinig informatie voor de rijksdienst.

Verder signaleren we enkele risico's, waardoor het afgesproken aantal extra banen mogelijk niet behaald wordt. Zo zijn de selectiecriteria die het UWV hanteert voor het doelgroepregister strenger dan de gemeenten en de brancheorganisatie wensen. Het UWV hanteert een volgens de wet bepaalde beoordelingsmethode.[3] Er lijkt een verschil in interpretatie van de wet te bestaan tussen gemeenten en werkgevers aan de ene zijde en de Minister van SZW en het UWV aan de andere zijde.

3 Meer bekend over inning boetes Fraudewet

De Fraudewet (Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving) is sinds 2013 ingevoerd om strenger op te kunnen treden tegen onrechtmatig verkregen uitkeringen. Ook wil de overheid uitkeringsfraude stelselmatiger beboeten. Van deze handhaving kan een afschrikkend effect uitgaan, waardoor de omvang van uitkeringsfraude kan dalen zo is de gedachte. In ons verantwoordingsonderzoek over 2014 konden we nog niet vaststellen of de geraamde besparing van € 49 miljoen door hogere boete-inkomsten en teruggevorderde uitkeringen bij het UWV was gerealiseerd. Daarvoor is informatie nodig over welk deel geïnd wordt, de zogenaamde incassoratio. In de begroting 2016 zijn deze incassoratio's opgenomen voor teruggevorderde uitkeringen en boetes opgelegd in 2013 en 2014. Van het totale terug te vorderen bedrag van € 103 miljoen in 2013 was eind 2014 € 46 miljoen (45%) geïnd. Van het totale terug te vorderen bedrag van € 157 miljoen in 2014 was eind 2014 € 28 miljoen (18%) geïnd.
De Minister schrijft ook dat op verzoek van de Tweede Kamer een meer samenhangende presentatie van kerncijfers, waaronder de kerncijfers over handhaving, zal worden opgesteld. Wij waarderen het dat hij dit overzicht nog voor de begrotingsbehandeling 2016 aan de Tweede Kamer

---

[2] Kamerstuk 29 544, nr. 640.
[3] Brief Divosa, 23 juni 2015. Betreft: Algemeen overleg WWB-onderwerpen en Participatiewet.

stuurt. Want een dergelijk overzicht zal een betere verantwoording over de resultaten van de Fraudewet mogelijk maken.

4 Gedragseffecten door Fraudewet achteraf niet financieel kwantificeerbaar

Het beoogde gedragseffect van de Fraudewet is een kleiner aantal fraudeurs. Er moet een afschrikwekkend effect uitgaan van eerder terugvorderen van uitkeringen en geven van hogere boetes, waardoor de schade door fraude afneemt en de uitkeringslasten dalen. Bij invoering van de Fraudewet is voor de socialezekerheidswetten een besparing ingeboekt van € 140 miljoen. De verwachting was € 85 miljoen te realiseren uit directe boeteopbrengsten en € 55 miljoen als gevolg van gedragseffecten. Tijdens het wetgevingsoverleg[4] over het jaarverslag is de Minister gevraagd hoe hij nagaat of de beoogde jaarlijkse besparing vanwege gedragseffecten gerealiseerd wordt. De Minister gaf aan de precieze omvang van het gedragseffect niet te kunnen vaststellen. De Minister kwantificeert die € 55 miljoen dan ook niet in de begroting. Tegelijkertijd geeft de Minister in de begroting wel aan dat gedragseffecten een mogelijke oorzaak kunnen zijn van minder gestegen boeteontvangsten, dan was verwacht op grond van de Fraudewet van 2013.
De verwachte boeteontvangsten voor 2016 zijn gelijkgesteld aan de realisatie van 2014. In 2014 was het totaal aan terug te vorderen uitkeringen en opgelegde boetes overigens € 157 miljoen. De bijgestelde boeteontvangsten zijn echter niet in de begroting 2016 opgenomen. Het feit dat nu onduidelijk is of de in de Fraudewet ingeboekte besparingen daadwerkelijk kunnen worden gerealiseerd, onderstreept de meerwaarde van een samenhangende presentatie van kerncijfers over handhaving.

Overig te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer

Tot ons verantwoordingsonderzoek over 2015 verwachten we wat de Minister van SZW betreft een brief over de stand van zaken van de PGB-trekkingsrechten te publiceren.

Opvolging aanbevelingen Algemene Rekenkamer

Ten slotte wijzen wij u op onze Opvolgmonitor. Hierop is terug te vinden hoe de bewindspersonen van SZW opvolging hebben gegeven aan onze aanbevelingen. U vindt de monitor op www.rekenkamer.nl/Publicaties/Opvolging_aanbevelingen.

We gaan graag met u in gesprek over onze aandachtspunten bij de begroting 2016.

Algemene Rekenkamer

drs. C.C.M. Vendrik,
wnd. president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris

[4] Kamerstukken 34 200 XV en 34 210 XV, nr. 16.